

**ПРИМЕНЕНИЕ ПРИНЦИПА УПРАВЛЕНИЯ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ В ОПЛАТЕ ТРУДА  
ПЕДАГОГИЧЕСКИХ РАБОТНИКОВ КАК УСЛОВИЕ ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УСЛУГ И ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ  
РЕГИОНАЛЬНЫХ СИСТЕМ ОБЩЕГО ОБРАЗОВАНИЯ**

© 2018 **Иванова Валентина Николаевна**

доктор экономических наук, профессор

Ректор

Московский государственный университет технологий и управления им. К.Г. Разумовского

(Первый казачий университет)

109004, г. Москва, ул. Земляной вал, д. 73

© 2018 **Оздарбиев Рамзан Гусайнович**

Начальник отдела мониторинга и анализа Управления оценки качества общего образования

Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки Российской Федерации

127994, г. Москва, ул. Садовая-Сухаревская, д. 16, К-51, ГСП-4

© 2018 **Таточенко Ирина Михайловна**

кандидат технических наук, доцент

Московский государственный университет технологий и управления им. К.Г. Разумовского

(Первый казачий университет)

109004, г. Москва, ул. Земляной вал, д. 73

E-mail: oet2004@ya.ru, a.fem@yandex.ru

В статье рассматриваются вопросы обеспечения эффективности деятельности региональных систем общего образования и качества образовательного процесса. Установлено, что применяемые регионами показатели эффективности тесно связаны с зарплатой педагогических работников. Предлагается в соответствии с принципом управления по результатам увязывать стимулирующую часть зарплаты педагогов с успехами, достигнутыми их учениками в учебной деятельности, оцениваемыми на основании системы внешних критериев. Такой подход позволит не только улучшить показатели эффективности и качества, но и существенно увеличить размер зарплаты педагогических работников.

*Ключевые слова:* управление по результатам, заработная плата педагогических работников, критерии оценки эффективности управления региональной системой общего образования, показатели качества образовательного процесса.

В последние годы в российском педагогическом сообществе активно обсуждаются вопросы эффективности и качества образования. В работе [1], посвященной данной тематике, постулируются следующие положения:

1. Эффективность деятельности как системы образования в целом, так и отдельных ее звеньев, является управленческой категорией и поэтому должна анализироваться на основе таких представлений менеджмента, как: цели, способы их достижения, ожидаемые результаты, субъекты деятельности, ресурсное обеспечение и т.д. Количественная оценка эффективности деятельности в системах координат «цели-результаты» и «результаты-затраты» — объективная необходимость в соответствии с теорией и практикой менеджмента. При этом данная оценка должна

применяться в рамках системного подхода, обеспечивающего построение «вертикали эффективности» на ряде уровней: педагог — образовательная организация — система образования.

2. Общее образование относится к бюджетной сфере, поэтому представления о его эффективности должны соответствовать приоритетам государственной политики, а не интересам предпринимательских организаций, работающих на рынке образовательных услуг. Соответственно постановка конкретных управленческих задач является прерогативой верхних уровней структур управления образованием (субъекты федерации и выше). При этом программные документы федерального уровня [2] используют следующий подход: эффективно все то, что обеспечивает достижение целевых ин-

дикаторов, представляющих собой логически организованную сквозную систему показателей эффективности от федерального уровня до деятельности отдельного педагога. Количественное представление показателей конкретизируется в субъектах РФ с учетом специфики региональных систем образования, а финансирование осуществляется с учетом того, что в бюджетной сфере основным методологическим подходом к планированию бюджетов всех уровней является бюджетирование, ориентированное на результат [3].

3. В подходах к оценке эффективности образования ориентация на достижение конкретных результатов, прописанных как сквозная цепочка целевых показателей (регион-муниципалитет-школа-педагог), соблюдается на уровне субъектов Федерации (повсеместно), а также на муниципальном (однако не всегда). В первичном же звене (образовательных учреждениях) количественные показатели акцентированы не на эффективности труда педагогического персонала, а на качестве образования и зачастую подменяются набором непосредственных результатов деятельности школы (преимущественно — образовательных). На уровне руководства школ представления об эффективности сводятся преимущественно к заключению с педагогами эффективного контракта, который позволяет конкретизировать многие составляющие деятельности работника, за исключением стимулирующих выплат. Автор работы [1] констатирует, что уровень сложности задач по обеспечению эффективности образования пока не соответствует актуальному уровню профессиональной управленческой компетентности директоров общеобразовательных учреждений.

Подход автора к эффективности образования как к управленческой категории (п. 1) представляется справедливым, однако, по нашему мнению, в применяемый для ее анализа набор понятий должны быть в обязательном порядке включены сроки как индикатор динамики. Относительно бюджетирования, ориентированного на результат (п. 2), следует отметить, что оно является составной частью целого, а именно — управления по результатам, которое необходимо шире применять в образовательной сфере — не только в бюджетировании, но также, планировании основной учебной и внеурочной деятельности педагогов, в системе оплаты их труда и др. Соглашаясь в основном с автором

в части оценки подхода к эффективности на уровне общеобразовательных школ (п. 3), считаем необходимым отметить, что эффективный контракт может выступать инструментом управления целым спектром целевых показателей как эффективности, так и качества образовательных процессов, причем не только на первичном уровне.

В качестве примера рассмотрим типовой документ субъекта РФ, регламентирующий оценку эффективности деятельности организации общего образования на территории региона [4]. Показатели эффективности сведены в 3 группы:

1. Образовательная деятельность. Базовыми по данной группе являются 4 показателя:

1.1. Обеспечение доступности качественного освоения образовательной программы основного и среднего общего образования (оценивается по среднему баллу ЕГЭ в расчете на один предмет);

1.2. Обеспечение доступности качественного математического образования (оценивается по среднему баллу ЕГЭ по математике);

1.3. Внедрение Федерального государственного образовательного стандарта (ФГОС) общего образования (оценивается по доле учащихся в организации, обучающихся в соответствии с требованиями ФГОС);

1.4. Реализация программ дополнительного образования на базе образовательной организации (оценивается по доле учащихся, осваивающих соответствующие программы).

Также по данной группе установлены 6 дополнительных показателей (отсев учащихся, вовлечение учащихся в социально значимую деятельность, охват учащихся программами индивидуального обучения, программами по сохранению здоровья и т.д.).

2. Качество образовательной услуги. К базовым показателям отнесены:

2.1. Увеличение доли учащихся, обучающихся по программам общего образования, участвующих в олимпиадах, конкурсах и соревнованиях различного уровня (оценивается по количеству победителей международных, всероссийских, региональных олимпиад и творческих конкурсов);

2.2. Создание современных условий для реализации образовательной программы, соответствующих требованиям ФГОС (оценивается по доле учащихся, для которых созданы современные условия обучения).

Дополнительными показателями по данной группе являются: положительные результаты учащихся в метапредметном тестировании, профессиональный уровень педагогических работников, уровень инновационной активности организации, удовлетворенность учащихся и их законных представителей качеством предоставляемых образовательных услуг.

3. Эффективность управления организацией определяется по 3-м базовым показателям:

3.1. Динамика зарплаты педагогических работников организации (оценивается по соотношению со средней по экономике региона);

3.2. Наличие системы оценки эффективности профессиональной деятельности педагогов и отдельных категорий работников образовательной организации (оценивается по доле персонала, работающего на основании эффективного контракта);

3.3. Наличие программы развития образовательной организации (оценивается по доле реализованных в отчетном периоде мероприятий по развитию организации).

Также установлено 6 дополнительных показателей: отсутствие не исполненных предписаний надзорных органов, наличие в организации органа государственного-общественного управления, информационная открытость организации, наличие электронного документооборота и т.д.

Анализ структуры показателей подтверждает основные тезисы работы [1] — смешение понятий эффективности и качества, сведение показателей эффективности к типовым отчетным результатам деятельности школы и т.д. Ограничиваясь в первом приближении анализом только базовых показателей эффективности, можем заключить, что большинство их (6 из 9, или 67%) напрямую (1.4, 3.1), или же косвенно (1.1, 1.2, 2.1, 3.2) связаны с зарплатой педагогов. Не случайно Президентом РФ еще в 2012 г. в инаугурационных, или «майских», указах были сформулированы требования по размеру зарплаты именно этой категории работников [5]. Оценим, насколько успешными были усилия регионов по выполнению требований инаугурационных указов. Формат настоящей работы не позволяет подробно рассматривать ситуацию по всем субъектам РФ, ограничимся Федеральными округами. Анализ проведем на материалах статистического наблюдения Росстата [6], исключив из них данные по субъектам, входящим в состав Республики Крым (в силу их особенного экономического

положения). Основные показатели за период 2013–2017 г.г. сведены в табл. 1. Из табл. 1 можно видеть, что в решении поставленной Президентом РФ задачи достигнуты значительные успехи: к 2017 г. средняя зарплата педагогов превышает уровень 100% средней зарплаты по экономике во всех Федеральных округах, по РФ в целом обеспечен рост показателя на 4 п.п. за 5 лет. Число регионов, имеющих значение показателя выше 105%, возросло с 14 до 29, т.е. более чем в 2 раза. Наиболее высоких значений показателя к 2017 г. добились Дальневосточный, Южный и Центральный округа. Однако уровень показателя 100% предписывалось обеспечить уже в 2012 г., в реальности же в среднем по округам это удалось сделать лишь в 2015 г., т.е. с задержкой на 3 года. При этом даже в 2017 г. в ряде субъектов РФ значение показателя не достигало уровня 100%; хотя число таких регионов сократилось с 22 до 5, т.е. более чем в 4 раза, но все же они остались. Парадоксально, что большинство их (3, или 60%) находится в наиболее экономически развитом Центральном округе. Также нельзя не отметить, что размещаемые Росстатом данные не являются бесспорными — показатели соотношения зарплат в 2017 г. во всех без исключения Федеральных округах превышают среднее по РФ значение, чего в принципе быть не может.

Оценивать успешность деятельности регионов по выполнению требований относительно зарплаты педагогических работников целесообразно на основании показателей, осредненных на временном интервале 2013–2017 г.г. Методология применения подобных оценок описана в работе [7], результаты расчетов представлены в табл. 2.

Материалы табл. 2 позволяют сделать следующие выводы:

1. По соотношению зарплат педагогов и средней по экономике наилучшие позиции занимают Дальневосточный и Южный округа, прочие же субъекты имеют достаточно близкие значения показателя. Поскольку среднегодовые темпы роста показателя во всех Федеральных округах различаются весьма незначительно, в краткосрочной перспективе велика вероятность сохранения сложившейся ситуации.

2. По числу регионов, имеющих высокое соотношение зарплат (105% и выше) лидерство принадлежит Уральскому, Южному и Дальневосточному округам, слабее остальных выглядит

Таблица 1. Показатели выполнения требований инаугурационных указов Президента РФ относительно зарплаты педагогических работников общего образования

№ п/п	Федеральный округ (число субъектов)	2013			2014			2015			2016			2017		
		отношение к средней зарплате педагогических работников общего образования к средней зарплате по экономике региона (%)	число субъектов, имеющих значение показателя более 105%	число субъектов, имеющих значение показателя менее 100%	отношение к средней зарплате педагогических работников общего образования к средней зарплате по экономике региона (%)	число субъектов, имеющих значение показателя более 105%	число субъектов, имеющих значение показателя менее 100%	отношение к средней зарплате педагогических работников общего образования к средней зарплате по экономике региона (%)	число субъектов, имеющих значение показателя более 105%	число субъектов, имеющих значение показателя менее 100%	отношение к средней зарплате педагогических работников общего образования к средней зарплате по экономике региона (%)	число субъектов, имеющих значение показателя более 105%	число субъектов, имеющих значение показателя менее 100%	отношение к средней зарплате педагогических работников общего образования к средней зарплате по экономике региона (%)	число субъектов, имеющих значение показателя более 105%	число субъектов, имеющих значение показателя менее 100%
1	Центральный федеральный округ (18)	99,4	3	2	97,6	3	3	109,6	14	0	104,2	9	1	107,1	5	3
2	Северо-Западный федеральный округ (11)	100,2	3	2	100,3	0	1	107,4	10	0	106,1	5	2	102,5	2	0
3	Южный федеральный округ (6)	100,5	0	2	102,7	1	2	112,5	6	0	109,6	6	0	107,2	4	0
4	Северо-Кавказский федеральный округ (7)	97,3	2	5	96,2	0	3	113,5	7	0	107,6	5	0	103,3	4	0
5	Приволжский федеральный округ (14)	101,4	1	3	100,8	1	2	109,7	13	0	103,6	9	1	103,1	4	0
6	Уральский федеральный округ (6)	100,4	3	1	99,7	3	1	107,4	6	0	106,1	5	1	101,5	2	0
7	Сибирский федеральный округ (12)	98,8	0	6	100,8	1	3	107,9	10	1	104,6	7	1	102,2	3	2
8	Дальневосточный федеральный округ (9)	108,4	2	1	107,2	2	1	117,4	9	0	112,6	7	0	110,2	5	0
9	<b>Российская Федерация (83)</b>	<b>96,9</b>	<b>14</b>	<b>22</b>	<b>96,7</b>	<b>11</b>	<b>16</b>	<b>106,3</b>	<b>75</b>	<b>1</b>	<b>102,2</b>	<b>53</b>	<b>6</b>	<b>101,0</b>	<b>29</b>	<b>5</b>

Таблица 2. Показатели выполнения требований инаугурационных указов Президента РФ относительно зарплат педагогических работников общего образования, осредненные на временном интервале 2013–2017 г.г.

№ п/п	Федеральный округ (число субъектов)	Среднегодовое соотношение зарплат педагогов и в целом по экономике, %	То же самое, отн.ед.	Среднегодовой темп роста соотношения зарплат педагогов и в целом по экономике, %	То же самое, отн. ед.	Среднегодовая доля регионов, имеющих соотношение зарплат педагогов и в целом по экономике более 105%	То же самое, отн. ед.	Среднегодовая доля регионов, имеющих соотношение зарплат педагогов и в целом по экономике менее 100%	То же самое, отн. ед.
1	Центральный федеральный округ (18)	103,6	1,030	101,9	1,009	37,8%	0,861	10,0%	0,833
2	Северо-Западный федеральный округ (11)	103,3	1,027	100,6	0,996	36,4%	0,829	9,1%	0,758
3	Южный федеральный округ (6)	106,5	1,059	101,6	1,006	56,7%	1,292	13,3%	1,108
4	Северо-Кавказский федеральный округ (7)	103,6	1,030	101,5	1,005	51,4%	1,171	22,9%	1,908
5	Приволжский федеральный округ (14)	103,7	1,031	100,4	0,994	40,0%	0,911	8,6%	0,717
6	Уральский федеральный округ (6)	103,0	1,024	100,3	0,993	63,3%	1,442	10,0%	0,833
7	Сибирский федеральный округ (12)	102,9	1,023	100,8	0,998	35,0	0,797	21,7	1,808
8	Дальневосточный федеральный округ (9)	111,2	1,105	100,4	0,994	55,6	1,267	4,4	0,367
9	Российская Федерация (83)	100,6	1,000	101,0	1,000	43,9%	1,000	12,0%	1,000



Сибирский округ. По числу субъектов с низким значением показателя (менее 100%) наиболее благополучными являются Дальневосточный, Приволжский и Северо-Западный округа, а наихудшая ситуация имеет место в Северо-Кавказском и Сибирском округах — в них в рассматриваемом периоде доля регионов с низкими зарплатами педагогов превышала 20%.

3. По совокупности усредненных показателей первенство безоговорочно принадлежит Дальневосточному округу, однако следует иметь в виду, что в нем проживает всего 6,165 млн. чел., или около 4% населения РФ. Последнее место занимает Сибирский округ с населением 19,127 млн. чел. Несмотря на попытки привести зарплату педагогических работников к уровню, соответствующему требованиям инаугурационных указов, средняя по РФ доля регионов, не выполнявших норматив, составляла 12%.

В таблице 3 приведены оценки динамики средней зарплаты по экономике по Федеральным округам на рассматриваемом временном интервале.

Сравнивая данные таблиц 3 и 2 можно заключить, что среднегодовой темп роста зарплаты педагогов составил около 108% (101% от аналогичного показателя для средней зарплаты по экономике). Также можно видеть, что только в Центральном и Северо-Западном округах средняя зарплата росла быстрее, чем в среднем по РФ, при этом ее уровень был существенно выше общероссийского. Тем не менее, комплексные показатели по зарплате педагогических работников в данных субъектах достаточно высоки. Лидирующий Дальневосточный округ характеризуется наибольшей средней зарплатой, а занимающие нижние позиции Сибирский и Северо-Кавказский округа, напротив, значительно отстают от общероссийского уровня (на 13% и 66% соответственно). Среднее по РФ значение зарплаты педагогических работников в 2013–2017 г.г. составило 34641 руб., а в 2017 г. — 39535 руб., что выше аналогичных показателей по экономике в целом на 207 руб. и 391 руб. соответственно. При рассмотрении средней зарплаты по экономике следует иметь в виду, что в 2015–2016 г.г. Росстат внес существенные изменения в методику ее расчета [8], в результате чего, согласно оценкам экспертного сообщества, расчетное значение может снизиться на величину до 12,5%. Из данных табл. 3 видно, что прирост показателя в 2015 г. составил всего 4,7%. Это

на треть ниже среднегодового значения (7,1%), и при условии, что в данном году инфляция достигла пикового значения — 12,9%. Заметим, что именно в 2015 г. удалось обеспечить требуемое соотношение зарплат как по РФ в целом, так и по Федеральным округам. Логично предположить, что выполнение требований «майских указов» на данном временном рубеже обеспечено не за счет реального роста зарплаты педагогических работников, а за счет искусственного занижения реального размера средней зарплаты по экономике. Бесперспективность такого подхода усугубляется кратковременностью достигаемой иллюзии эффекта — так как, согласно принятому в конце 2017 г. Федеральному закону [9], уже с 01 января 2019 г. величина минимального размера оплаты труда должна будет соответствовать уровню прожиточного минимума, непременным следствием чего станет увеличение средней зарплаты по экономике.

Вместе с тем, возможен иной подход к обеспечению достойной оплаты труда педагогических работников, базирующийся на принципе управления по результатам. Данный подход предполагает увязку стимулирующей части зарплаты не просто с объемом выполненной работы, а с конкретными успехами, достигнутыми в отчетном периоде учащимися. При этом предпочтительнее ориентироваться не на внутренние показатели, как это делается в большинстве случаев (положительна динамика среднего балла по предмету и т.д.), а на независимые внешние индикаторы. Так, для выпускников средних образовательных школ в этом качестве могут быть использованы итоги ЕГЭ и зависящие от них результаты участия в конкурсе на бюджетные места в вузы, занимающие лидирующие позиции в отечественном университетском рейтинге и пр.; для старших школьников (8–10 классы) — результаты участия в профильных олимпиадах регионального и федерального уровня, а также в авторитетном международном образовательном мониторинге PISA (тестирование читательской, математической и естественнонаучной грамотности); для младших школьников — аналогичные показатели в исследованиях PIRLS (чтение), TIMSS (математика и естественные науки) и т.д. Перечисленные положения должны быть отражены в эффективном контракте, заключаемым руководством общеобразовательного учреждения с работниками. Ориентация стимулирующей части зарплаты педагогов на

Таблица 3. Данные по динамике средней зарплаты по экономике РФ в 2013–2017 г.г.

№ п/п	Федеральный округ	Средняя зарплата по экономике по годам, тыс. руб.						Средне-годовое значение показателя, %	То же самое, отн. ед.	Средне-годовой темп роста показателя, %	То же самое, отн. ед.
		2013	2014	2015	2016	2017					
1	Центральный федеральный округ	36213	39945	41961	45943	48396	42492	1,234	107,5	1,004	
2	Северо-Западный федеральный округ	32549	35468	37931	41076	44696	38344	1,114	108,2	1,010	
3	Южный федеральный округ	22497	24311	25471	26964	28653	25579	0,743	106,2	0,992	
4	Северо-Кавказский федеральный округ	19359	20930	21720	22963	24346	21864	0,635	105,9	0,989	
5	Приволжский федеральный округ	22481	24601	25632	27265	29166	25829	0,750	106,7	0,996	
6	Уральский федеральный округ	34735	37270	39083	41464	43853	39281	1,141	106,0	0,990	
7	Сибирский федеральный округ	26398	28347	29616	31569	33822	29950	0,870	106,4	0,993	
8	Дальневосточный федеральный округ	37579	40876	43164	45786	49022	43285	1,257	106,9	0,998	
9	<b>Российская Федерация</b>	<b>29792</b>	<b>32495</b>	<b>34030</b>	<b>36709</b>	<b>39144</b>	<b>34434</b>	<b>1,000</b>	<b>107,1</b>	<b>1,000</b>	

объективные показатели успешности процесса обучения позволит существенно улучшить качество общего образования. На уровне региональных органов управления общим образованием необходимо применять принцип конкурсного распределения средств из местных бюджетов между муниципальными образованиями в соответствии с показателями обеспечения требуемого уровня зарплаты педагогических работников. Последние при использовании принципа управления по результатам напрямую зависят от соответствия качества учебного процесса, уровню, задаваемого независимыми внешними индикаторами. Одним из важнейших критериев оценки эффективности региональной системы управления общим образованием будет выступать степень соответствия реальных показателей работы системы указанным индикаторам.

В работе [10] показано, что для наиболее распространенной в РФ модели формирования зарплаты учителя «Базовый оклад плюс» размер стимулирующей надбавки может достигать до величины 1,04 от базового оклада (без учета выплат компенсирующего характера), соответствующего уровню прожиточного минимума, полная же зарплата педагогических работников общего образования может достигать уровня 103,5% от средней зарплаты по экономике даже при фактических объемах бюджетного финансирования.

Таким образом, применение принципа управления по результатам может способствовать не только выполнению требований «майских указов» в части оплаты труда педагогических работников, но также повысить как эффективность отечественной системы общего образования, так и его качество.

### Библиографический список

1. Пуденко Т.И. О качестве, эффективности и эффективном контракте в общем образовании // Управление образованием: теория и практика. 2014. № 1(13). С. 43–53.
2. Государственная программа Российской Федерации «Развитие образования». Утверждена Постановлением Правительства РФ от 26 декабря 2017 г. № 1642
3. Гамукин В. Новации бюджетного процесса: бюджетирование, ориентированное на результат // Вопросы экономики. 2005. № 2. С. 4–22.
4. Механизм оценки деятельности государственных (муниципальных) образовательных организаций на основе показателей эффективности их деятельности. Размещено: Государственный портал «Министерство образования Республики Карелия» [Электронный ресурс] // Режим доступа: [www.gov.karelia.ru/Power/Ministry/Education/Docum/roadmaps3.pdf](http://www.gov.karelia.ru/Power/Ministry/Education/Docum/roadmaps3.pdf)
5. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»
6. Итоги федерального статистического наблюдения в сфере оплаты труда отдельных категорий работников социальной сферы и науки [Электронный ресурс]. // Режим доступа: [www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/wages/](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/wages/)
7. Таточенко И.М., Таточенко А.Л., Оздарбиев Р.Г. О разработке методики количественной оценки результатов выполнения субъектами Федерации положений «Майских указов» Президента РФ, касающихся оплаты труда педагогических работников общего образования // Электронный научный журнал. 2017. № 1–2 (16). С. 167–177.
8. Приказ Росстата от 14 апреля 2016 года N188 «Об утверждении Методики расчета среднемесячной начисленной заработной платы наемных работников в организациях, у индивидуальных предпринимателей и физических лиц (среднемесячного дохода от трудовой деятельности)»
9. Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части повышения минимального размера оплаты труда до прожиточного минимума трудоспособного населения» от 28.12.2017 N421-ФЗ
10. Иванова В.Н., Оздарбиев Р.Г., Таточенко И.М. Анализ учета профессиональных характеристик учителей общеобразовательных учреждений в модели формирования зарплат «Базовый оклад плюс». // Экономические науки. 2017. № 153. С. 39–48.

Поступила в редакцию 15.05.2018 г